图书情报工作
第63卷 第7期 2019年4月



# 公共图书馆服务供给政社合作关系研究*

李杨
南京农业大学信息科学技术学院 南京 210095

**摘要**：［目的/意义］在当前政府职能转变的背景下，政府与社会组织合作提供公共图书馆服务是公共图书馆管理体制改革的有效措施，也是公共图书馆事业发展的重要趋势。研究政府与社会组织的合作关系，不仅能够丰富相关理论成果，而且能为公共图书馆服务供给政社合作的发展提供参考。［目的/意义］通过文献调研、网络调研与实地调研相结合，论述公共图书馆服务供给政社合作关系的概念及特征，对公共图书馆服务供给政社合作关系中各主体的角色、政社合作关系的成因、政社合作关系的类型及形成过程进行深入分析。在此基础之上，提出公共图书馆服务供给政社合作关系可持续发展的对策。［结果/结论］良好合作关系的建立需要端正合作动机，完善合作制度，规范合作行为。

**关键词**：公共图书馆 服务供给 政社合作 合作关系
**分类号**：G258.2
**DOI**：10.13266/j.issn.0252－3116.2019.07.004



## 1 引言

公共图书馆是专业性、特色性较强，涉及多领域、多利益主体的公共文化机构。长久以来，我国公共图书馆主要依靠政府向社会提供基本的服务。随着时代的进步和社会的发展，人们对公共图书馆服务的需求日趋理性化，需求也呈现个性化、多元化的趋势，同时人们对公共图书馆服务质量的要求也在不断提高。由于受管理体制的影响以及人力、物力、财力等资源的限制，在公共图书馆领域，完全由政府供给服务无法实现面面俱到，经常出现供给乏力、对社会需求保障能力不足等现象。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出要引入竞争机制，推动公共文化服务社会化发展，鼓励社会力量、社会资本参与公共文化服务体系建设[1]。之后，我国部分地区的公共图书馆结合具体国情和图书馆事业发展趋势，开始尝试引入社会组织参与图书馆的建设、管理和运营等工作。近年来，国家对于政社合作供给公共文化服务给予了大力支持。2015年，《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》（以下简称"《意见》"）中明确提出要推广运用政府和社会资本合作等模式，促进公共文化服务提供主体和提供方式多元化[2]。《意见》的出台有效地激发了各类社会组织参与公共文化服务的积极性，特别是推动了一些企业的诞生，这些企业开始专门从事公共图书馆运营管理方面的工作。2016年，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》中提出要推动供给方式多元化，能由政府购买服务提供的，政府不再直接承办；能由政府和社会资本合作提供的，广泛吸引社会资本参与[3]。2018年1月1日起正式实施的《中华人民共和国公共图书馆法》第四条规定："县级以上人民政府应当积极调动社会力量参与公共图书馆建设，并按照国家有关规定给予政策扶持"[4]，这标志着鼓励和支持社会力量参与已经上升为法律原则。

在国家政策的支持和各级政府大力推动下，政府与社会组织合作供给公共图书馆服务发展迅速，合作方式层出不穷，合作的深度逐步增加，合作内容日益多样，成为构建现代公共文化服务体系的有效措施，在满足社会公共文化需求和推进公共文化体制改革方面发挥着重要作用。然而，在政府与社会组织合作供给公共图书馆服务过程中，经常出现利益冲突或矛盾，导致合作关系不稳定和难以可持续发展。如合肥市有3家社区图书馆因政府与社会组织在运营理念、服务内容和服务方式等方面存在的问题，在图书馆正式运营刚

* 本文系国家社会科学基金项目"公共文化服务供给政社合作模式及动力机制研究"（项目编号：18BTQ012）研究成果之一。
作者简介：李杨（ORCID：0000－0002－1507－979X），博士研究生，E-mail：liyang1595@sina.com。
收稿日期：2018－07－16 修回日期：2018－10－14 本文起止页码：30－37 本文责任编辑：王传清

满1年便终止了合作,不仅造成前期投入资源的浪费,而且双方的矛盾对用户获取图书馆服务也产生了严重影响。因此,政府与社会组织如何建立稳定、高效、可持续的合作关系,推动公共图书馆服务供给政社合作科学化、规范化发展,是值得探讨的重要话题。目前,我国有关公共图书馆服务供给政社合作的研究已经积累了一定的研究成果。苗美娟以无锡新区图书馆、北京东城区皮卡书屋和东城区第一图书馆东总布分馆作为案例,介绍了政府向社会力量购买公共图书馆服务的实践,并分析了政府向社会力量购买公共图书馆服务的特点和意义[5]。苏福、柯平从公共图书馆服务社会化的现实要求与政策和法律导向入手,分析了公共图书馆服务社会化的理论依据、主要模式,在此基础之上提出公共图书馆服务社会化的发展策略以及发展过程中需要注意的问题[6]。郭华、葛琳琳、易斌从购买行为的类型、方式等角度分析了政府向社会组织购买图书馆服务的重要性、具体模式和运行机制,针对制度保障、信任机制、社会组织发展水平等方面存在的问题提出了相应的对策[7]。邓银花从历史角度、理论角度和现实角度分析了政府引入社会力量参与公共图书馆建设的缘由,概括了社会力量参与的4种模式,并从文化环境、制度建设和激励机制等方面提出了促进社会力量参与公共图书馆建设的策略[8]。李祝启、陆和建采用案例分析法,从动因、参与主体、管理内容、资金提供以及监督管理等方面对安徽芜湖市镜湖区图书馆引入社会企业参与服务供给的模式进行了研究[9]。李姝娟分析了英国政府购买公共图书馆服务的演进和政府购买公共图书馆服务的主要特点,从政策保障、运营机制、社会组织培育以及绩效评估4个方面阐述了英国政府购买公共图书馆服务的实践经验及启示[10]。张宏涛分析了美国政府向社会力量购买公共图书馆服务的方式、标准及模式,并总结了其可借鉴的经验和启示[11]。

综上所述,已有的文献多数是在介绍国内公共图书馆服务供给政社合作的经验,或者试图借用国外的一些理论与实践探讨政府与社会组织合作供给公共图书馆服务的可行性和必要性问题。不仅如此,国内现有文献似乎对公共图书馆服务供给政社合作相关领域都有所涉及,包括合作的意义、合作模式及体制机制等。但综合分析已有文献发现,已有研究较少关注政社合作的主体角色以及主体之间的关系,这也为现今的研究者留下了巨大的空间。本研究在已有研究成果的基础上,从理论层面论述公共图书馆服务供给政社合作关系的概念和特征,重点对政社合作关系中各主体的角色、政社合作关系的成因、政社合作关系的类型以及政社合作关系的形成过程进行分析,并从动机、行为和制度3个方面提出公共图书馆服务供给政社合作关系可持续发展的建议,以期能够拓宽研究的视野,丰富理论研究成果,同时为实践领域的应用提供参考。关于社会组织有宏观和微观之分,本研究中的社会组织主要是指宏观层面的定义,既包括盈利性的组织,如企业、公司等,也包括非盈利性的公益组织,如志愿者组织。

## 2　公共图书馆服务供给政社合作关系的概念、特征及形成过程

### 2.1　公共图书馆服务供给政社合作关系的概念

概念是思维的起点,它反映了事物的本质或特征。一方面,研究公共图书馆服务供给政社合作关系必须科学、准确地对相关概念的内涵与外延进行界定,以明确研究的领域与界限。另一方面,充分厘清公共图书馆服务供给政社合作关系的概念,对进一步明确研究对象以及准确制定优化政社合作关系的发展策略具有重要的意义。目前,关于公共图书馆服务供给政社合作关系并没有统一的定义。笔者认为,公共图书馆服务供给政社合作关系是指为了满足公众日益增长的精神文化需求,政府与社会组织在公共图书馆建设、管理、运营等方面形成的一种相互协调、良性互动的合作伙伴关系。即政府与社会组织基于对相互优势和劣势的认识,通过有效沟通和协商,共同为改善图书馆服务供给水平而努力的协作活动。

### 2.2　公共图书馆服务供给政社合作关系的特征

2.2.1　目标一致　合作目标是政府与社会组织在合作期限内所希望达到的成就,也是合作关系建立的起点和终点。政府与社会组织合作供给公共图书馆服务实际上是政府和社会组织在共同的目标驱动下,围绕这一目标组织和开展相关工作的过程。明确合作目标是公共图书馆服务供给政社合作关系建立的前提,也是其主要的特征。对于政府而言,通过目标的规划与实施,借助社会组织的人力、物力和智力等资源,能够推动公共图书馆服务供给与社会需求更加融合。对于社会组织而言,通过目标的设定和实施,借助政府提供的图书馆这一展示自我的平台,不仅能够促进自身能力提升,而且有利于组织的长远发展。

2.2.2　利益共享　公共图书馆服务供给政社合作的实质是在政府的主导下,让社会组织参与到公共图书

馆服务供给当中,并通过合作,实现政府与社会组织互惠共赢。社会组织参与公共图书馆服务供给的内在动力是获取一定利益,如果没有利益,社会组织一般不会愿意做本身应该由政府承担的工作。政府通过借助社会力量可以减轻自身供给公共图书馆服务的负担。因此,利益共享是公共图书馆服务供给政社合作关系的一大特征。但利益共享并不是分享利润,而是政府对社会组织的盈利方式进行严格的监督。既不允许社会组织在提供公共图书馆服务的过程中谋求超额的利润,也不允许社会组织为了盈利而影响服务的质量。因为公共图书馆服务具有公益性,任何公民都有免费获取图书馆服务的权利,无论是哪种供给方式都不能以利润最大化为目标,否则会引起公众的不满。利益共享是维持政府与社会组织合作关系的重要基础,如果无法实现利益共享,双方合作就难以可持续发展。

2.2.3 风险共担 公共图书馆服务供给政社合作关系的建立和发展不仅仅意味着利益共享,同样也需要共担风险。政社合作的目标是双方通过在公共图书馆领域共同供给服务,使各自的利益实现均衡。这一目标的实现也要求在合作过程中合理地分配风险。因为利益不均衡会导致政府与社会组织之间产生矛盾,甚至导致合作关系的破裂。在普通的买卖关系中,买卖双方会为了利益想方设法地来避免风险,使利益最大化。在政社合作关系中,政府与社会组织合理地分担风险是区别于普通买卖关系的显著特征。从实践调研来看,政府与社会组织在合作供给公共图书馆服务过程中主要面临着信息不对称、合作方案变更以及服务非均等化 3 方面的风险。在合作过程中,政府对社会组织供给公共图书馆服务成效的评估主要依据社会组织提供的服务数据和总结报告,因而社会组织更具有信息优势。这就容易导致社会组织为了追求政府的认可而隐藏些对自身不利的信息,如在考核过程中虚报用户参与数量、用户满意度等。从实践调研来看,存在这样的风险与合作的监管制度及绩效考评制度不完善存在很大关系。合作方案变更风险主要是在合作周期内,政府根据政策、经济、用户需求等因素的变化,对社会组织供给图书馆服务的内容、形式、效果等作出变更所带来的潜在风险。根据客观环境的变化对合作方案进行调整,以提高服务的针对性,但同样面临着因社会组织与政府对服务成效的界定及界定标准存在分歧而导致合作关系破裂的风险。这就要求合作的相关制度和考评标准也要随着方案的调整而改变。服务非均等化风险主要指在实际合作过程中,社会组织对短期内难以获利而又不得不提供的服务出现消极供给的现象,造成部分图书馆服务受众被边缘化。为规避公共图书馆服务供给政社合作存在的上述风险,需要建立公平的风险分担机制,同时建立多元制衡的监管制度。风险和利益是共存的,具有相对性。如果双方不能共担风险,政府与社会组织之间同样也无法达成合作关系。因此,风险共担是政社合作关系的另外一个典型特征,也是合作关系形成和发展的基础之一。

### 2.3 公共图书馆服务供给政社合作关系的形成过程

对社会组织的选择是政府引入社会组织合作开展公共图书馆服务的重要环节,直接影响着政府财政资金能否发挥其真正的价值,以及公共图书馆服务是否能得到显著的提升。政社合作关系的建立和实施的最终目的是缩小公共图书馆服务供给水平和公众需求之间的差距。在实践中,一些地方政府在选择供给公共图书馆服务的社会组织时比较盲目,常常在未充分分析图书馆自身发展目标和公众的现实需求下,过度追求成本降低。如有企业曾以 40 万元人民币的报价承担原政府项目概算为 100 万元人民币的图书馆整体运营项目。过低的承包价格导致企业无法给予员工满意的薪酬,使得该项目工作人员留存率低,无法提供稳定、高质量的服务。实践证明,资本投入的多少与最后的服务水平成正相关,较少的资本投入只能提供小规模、基础性、表面化的服务,而高资本投入则能使服务的内容、质量和规模更进一步。追求过低的报价不仅无法达到预期的目标,反而容易导致合作关系破裂。因此,科学地选择合作对象,从源头上对社会组织的服务质量和服务能力进行把关是十分必要的,对于后期合作关系的发展具有重要的意义。

政府为了挑选到既符合要求又能够充分胜任图书馆工作的社会组织,必须在系统地分析客观情况的前提下,做出合理的选择,这样才能真正为公众带来利益。政府与社会组织合作关系的建立并不是一个简单的过程。首先,政府是公众利益的代表,是市场与公众之间的桥梁,政府对社会组织的挑选实质是为公众找到能有效满足他们需求的服务供给者。因此,公共图书馆服务供给政社合作关系建立的第一步就是要明确公民的客观需求,同时结合图书馆的发展方向和战略目标,做出系统的规划。其次,为了建立基于信任、长期稳定的合作关系,政府必须充分地了解供给市场的情况,分析市场的环境。如承接公共图书馆服务社会组织的类型、行业现状等。通过对市场进行考察和分析之后,从服务质量、价格、信誉、组织文化等方面,确

定选择的标准和评价方法。然后,根据制定的标准和评价方法,对有合作意愿的社会组织进行层层筛选,选择出最适合深入合作的对象。最后,在确定最终的合作方以后,双方签订合作协议,正式建立合作关系,围绕预定的目标实施合作(见图1)。在实施合作过程中,政府可以根据合作的效果,逐渐调整和完善选择标准,为以后良好合作关系的建立排除消极的因素,从而使合作关系一直处于动态优化之中。

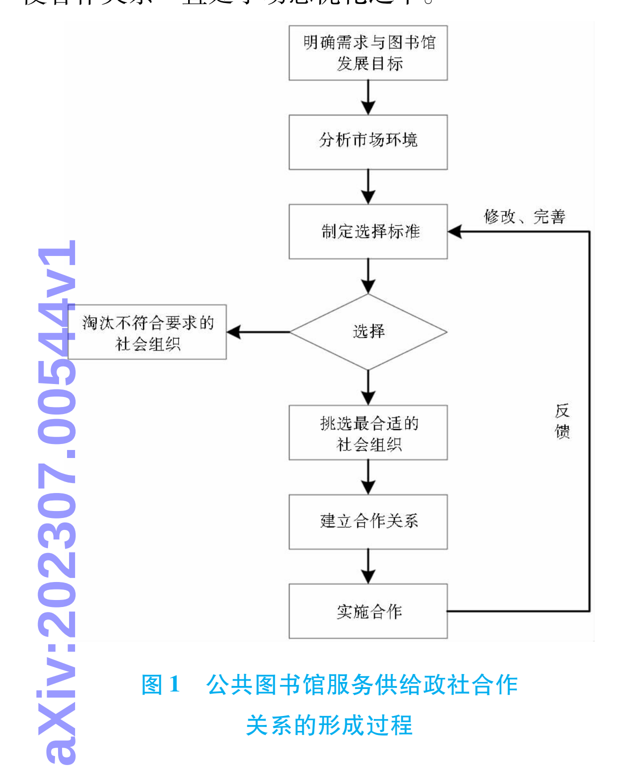



图1　公共图书馆服务供给政社合作关系的形成过程



## 3　公共图书馆服务供给政社合作关系的成因

### 3.1　政府对图书馆投入不足

公共图书馆服务工作的开展离不开物质、资金、人力等资源,现阶段仅仅依靠政府财政投入,远无法全面解决公共图书馆服务供给存在的问题。传统模式下,公共图书馆的设施设备、文献资源、人员配置全部由政府负责。然而在一些经济水平欠发达的地区,由于财政资金不够充足,难以提供足够的资金用于公共图书馆建设。即使在一些经济条件比较发达的地区,也无法全面保障所有的公共图书馆都得到足够的资源投入。这一点在区(县)级公共图书馆以及区(县)以下的社区图书馆最为明显。社区图书馆是公共图书馆服务体系的阵地前沿,服务面广,面对的用户群体多,要实现服务的全覆盖和均等化,需要较多的资金投入。社会组织参与则能够有效降低社区图书馆的建设和运营成本,同时使服务质量得到显著提升。如张家港市图书馆与社会企业合作建设图书馆驿站,不仅拓展了公共图书馆的服务阵地,而且使人们获取公共阅读服务更加方便,收到良好的社会效益[12]。由表1可见,2016年,采用传统政府供给服务模式的竹西社区图书馆仅有藏书1 000余册,每周只开放两次,平均每次到馆的读者仅有20－30人,一年接待读者大约2 500人次。相比之下,采用政社合作供给服务模式的滨湖世纪社区图书馆藏书约14 000余册,每天都对外开放,年到馆人数约30 000人次,是竹西社区图书馆的10倍之多。从人员配备上看,竹西社区图书馆在对外开放日仅配备一名工作人员,而滨湖世纪社区图书馆日常配备了8名工作人员,而且部分工作人员还具有图书馆学、社会学等专业背景。通过对比分析可知,在基层公共图书馆领域,政社合作供给公共图书馆服务的成效更加突出。通过建立合作关系,政府提升了图书馆服务效能、用户满意度得到提高,企业获得了相应的经济效益以及知名度、认可度等社会价值,双方实现了互赢。

表1　2016年滨湖世纪社区图书馆与竹西社区图书馆建设情况比较

| 指标 | 滨湖世纪社区图书馆 | 竹西社区图书馆 |
|---|---|---|
| 供给模式 | 政社合作供给 | 政府供给 |
| 馆藏图书(册) | 14 000余 | 1 000余 |
| 开放周期 | 每天 | 每周2次 |
| 读者年到馆量(人次) | 约30 000 | 约2 500 |
| 工作人员数量(名) | 8 | 1 |

### 3.2　政府单一主体供给服务效率低下

近年来,随着国家对公共文化事业的重视,公共图书馆事业迎来了较好的发展机遇,图书馆的数量在不断攀升。但在一些基层图书馆,由于人事管理体制的影响,常常出现“有建设却无人管理”的现象,导致建设、管理和使用脱节,造成资源浪费。如广州南沙区图书馆是一所综合性公共图书馆,拥有建筑面积6 200平方米,馆藏图书20万册,期刊种类850余种,设有阅览座位300余个,平均每天接待读者500余人次,但南沙区图书馆在建成投入使用后,却仅配备了一个人员编制,远无法满足业务需要[13]。合肥市芙蓉社区图书馆拥有2.3万册藏书,40余种报纸期刊,并且开通了数字图书馆服务,能够与合肥市图书馆实现资源共享。但该图书馆仅仅有一名管理人员负责日常的运营工作,而且是社区的会计负责[14]。让不具备专业能力的人负责管理图书馆,不仅容易导致管理混乱,而且服务

质量也得不到有效的保证。由此可见，区（县）级图书馆、社区图书馆等基层公共图书馆面临较大的困难是人员配置不足。在加快构建现代公共文化服务体系的背景下，如何有效突破传统人事管理体制的制约，是基层公共图书馆亟待解决的问题，而社会组织的参与恰好为解决这些问题提供了新思路和新方法。

## 4 公共图书馆服务供给政社合作关系中各主体角色定位

公共图书馆服务供给政社合作关系中涉及的主体主要有政府、图书馆、社会组织和用户，四者履行着不同的角色。公共图书馆服务是指以满足和保障公民的基本阅读需求与权利为根本目标，向全社会提供相应的图书馆产品和服务的总称，其典型的特征是公共性、社会性和公益性。长期以来，政府作为公共利益的代表，承担着设计和组织服务工作、满足公众需求的重任。在合作过程中，政府需要全程监督图书馆的运营和管理状况，评估运营管理的效果，并提供资金支持和政策指导，同时需要兼顾不同主体的利益需求，协调各主体之间的关系。采用政社合作模式后，政府把图书馆服务的生产职能分离出去，交由社会组织负责。社会组织承担着原本由政府负责的图书馆建设、管理、运营、服务等工作，需要根据约定和要求保质保量地输出相应产品和服务。在这个过程中，社会组织能够在认知度、成就感、盈利等方面获得一定的收益。图书馆作为服务的主阵地，在合作过程中需要结合自身的特点和客观条件制定发展目标和规划发展方案，对社会组织需要承担的工作提出具体的要求。用户作为公共图书馆的使用者，扮演着对图书馆服务质量进行反馈，提供建议的角色。如表 2 所示：

表 2 公共图书馆服务供给政社合作关系的主体角色分类

| 主体 | 角色 | 内容 |
|---|---|---|
| 政府 | 组织者 | 设计和组织具体的合作方案；明确各主体的职责构成、权利和义务；筛选有资质和服务能力的社会组织 |
| | 监督者 | 负责图书馆运营的监督、评估等工作，使合作过程规范化和有序化 |
| | 协调者 | 协调各主体之间的关系，平衡不同主体之间的利益 |
| 社会组织 | 生产者 | 按要求承担图书馆的建设、管理、运营、服务等工作 |
| 图书馆 | 规划者 | 明确自身的需求；制定具体的发展目标；对社会组织需要承担的工作进行合理的规划 |
| 用户 | 使用者 | 获取图书馆资源；享受图书馆服务；对图书馆的工作和服务进行评价，提出建议等 |

从价值维度出发，可以将合作主体的角色概括为主体的一系列责任和利益[15]。对于政府与社会组织而言，责任一方面来源于客观规定的约束，如相关法律、法规、制度、双方签订的合作协议等；另一方面来源于各自的价值观念，即在双方合作过程中，对自身权利、义务、行为规范以及公共图书馆服务目标、内容和方式等方面的认知。在整个合作过程中，政府与社会组织承担着不同的责任，双方以提供丰富多样的产品和服务，满足公众的现实需求为目标，以履行相应的责任和义务为基础，通过相互协作和优势互补，可以获得不同程度的利益。由此可见，政府与社会组织的角色定位主要围绕责任和利益展开。无论从理论层面还是实践层面来看，只有政府与社会组织在责任和利益方面都达成一致，才能使彼此之间的合作达到最佳状态。若在责任和利益两方面无法达成一致，轻则会影响合作的质量和进度，重则会导致合作失败。如芜湖市镜湖区图书馆就曾经因政府和承接图书馆运营管理工作的企业在评估结果的认定方面未达成一致，导致图书馆的日常运营因资金不足而陷入半停滞状态长达 3 个月之久，除基本的图书借阅流通服务之外，馆内其他活动基本停止[16]。

## 5 公共图书馆服务供给政社合作关系的类型

由于政府与社会组织间在合作的内容、合作的深度、客观环境等方面不同，双方合作关系的类型也存在差异。根据对实践领域的调研和分析可知，公共图书馆服务供给政社合作关系的类型主要有契约型合作关系和志愿型合作关系两种。

### 5.1 契约型合作关系

契约型合作关系主要指以契约的形式将原本由政府负责提供的公共图书馆服务转交给社会组织来提供。在契约型合作关系中，签订正式的合同是双方开展合作的前提和基础。服务外包是契约型合作关系形成的主要途径。近年来，在各级政府的大力推动下，服务外包已成为基层公共图书馆提高服务质量和转变服务供给方式的典型做法。服务外包同样有多种类型，从不同的角度有不同的划分方法。从合作的内容层面，可以将其分为管理服务外包、技术服务外包和用户服务外包，如表 3 所示。从合作的深度层面，可以将其分为整体服务外包和部分服务外包。整体服务外包是指政府根据图书馆的需要，将空间规划、功能设计、设施设备安装、运营维护、用户服务等工作全部交由社会组织提供。如合肥市滨湖世纪社区图书馆于 2014 年将图书馆的功能布局、日常管理、读者建设、活动开展

等工作全部交给一家从事公共文化服务的公司负责[17]。部分服务外包是指政府根据图书馆的客观条件或临时需要,将图书馆业务有选择性地交给社会组织提供。从合作期限来看,整体服务外包的合作周期一般较长,而部分服务外包的合作周期相对较短。正式的合同是契约型合作关系的典型特征。因为契约型合作关系中的社会组织主要是企业、公司等盈利性组织,其在提供公共图书馆服务过程中可以获取一定的经济收益。为了避免这类组织在合作过程中只追求经济效益而不顾服务产生的社会效益,必须通过签订正式的合同以明确各方的权利和义务,约束和规范合作行为,从而使合作的风险降低。

表 3　公共图书馆服务外包内容分类

| 类别 | 内容 |
|---|---|
| 管理服务 | 为图书馆的正常运营提供所需要的内部管理服务,主要包括文献资源建设、后勤管理、工作人员配置等 |
| 技术服务 | 图书馆管理信息系统建设、应用软件的设计、开发、维护等 |
| 用户服务 | 为用户提供文献查找、参考咨询服务,举办文化活动等 |

### 5.2　志愿型合作关系

志愿型合作关系是指政府与依法设立的、非政府的公益性组织建立合作关系,通过招募、邀请等方式吸引这些组织参与公共图书馆服务供给。志愿型合作关系中的社会组织是指由为促进社会的改善和发展而提供服务,且不为任何物质报酬、自愿奉献自己的时间、精力、技能的人员组成的社会组织,如公益性的社会团体、协会、志愿者组织等,非营利性和志愿性是其典型的特征[18]。它们在协助政府提供服务、满足用户需求方面起着重要作用,是公共图书馆服务供给过程中可以很好利用的一种资源。在志愿型合作关系中,政府与社会组织并不存在命令和服从的行政关系,而且一般无需签订正式的合同,只要双方达成意愿即可。也正是这种不以盈利为目的的宗旨使得这类公益性的社会组织成为政府较为常见的合作对象。为了激发更多的公益性社会组织参与公共图书馆服务供给的积极性,通常情况下政府会给予其一定的政策支持或资金补贴作为回报。

### 5.3　契约型合作关系与志愿型合作关系比较

契约型合作关系与志愿型合作关系的差异主要体现在合作程度、合作周期、制度化程度、资源依赖性和合作的稳定性 5 个方面,如表 4 所示。首先,契约型合作关系中政府与社会组织合作供给图书馆服务的内容广泛,合作方式多样,因而合作程度较深,合作的周期一般较长。从实践调研来看,一般合同约定的合作周期为 3－5 年。在志愿型合作关系中,政府与社会组织主要围绕图书馆的非核心业务开展合作,如图书整理、读者接待等。尤其是在区(县)级图书馆以及社区图书馆、农家书屋等人手比较紧缺的基层公共图书馆,引入志愿者参与服务供给更多是出于临时性的需要。如邀请社区内的文艺爱好者举办相关的文体活动或讲座;在假期与高校大学生志愿者合作为留守儿童提供学习辅导服务等。志愿服务是一种志愿行为,具有自愿性,它决定了志愿者行为带有很强的个人倾向,其服务内容和水平也受志愿者的能力限制。因而志愿型合作关系中,政府与社会组织合作的程度不高,合作的周期也相对较短。其次,在契约型合作关系中,政府与社会组织会围绕图书馆的发展目标、服务内容等进行详细地商讨,并通过签订正式的合同确定双方的权责范围,从而约束双方的行为,以保障各项工作的顺利开展。越是持久的合作,越需要双方建立一个严格的制度框架,因而契约型合作关系的制度化程度比较高,也具有较强的稳定性。在志愿型合作关系中,政府与社会组织一般无需签订正式的合同,所以制度化程度相对较低,合作的稳定性也相对较弱。最后,无论是盈利性的社会企业还是非盈利性的公益组织,其在参与公共图书馆服务供给过程中,都需要政府为其提供基本的保障和支持。同样,政府在合作过程中对社会组织的技术、专长、管理和服务能力等优势资源也存在依赖性。因此,无论是契约型合作关系还是志愿型合作关系,政府与社会组织之间都存在较强的依赖性。

表 4　契约型合作关系与志愿型合作关系比较

| 关系类型 | 合作程度 | 合作周期 | 制度化程度 | 合作稳定性 | 相互依赖性 |
|---|---|---|---|---|---|
| 契约型 | 深 | 长 | 高 | 强 | 强 |
| 志愿型 | 浅 | 短 | 低 | 弱 | 强 |

## 6　公共图书馆服务供给政社合作关系可持续发展的对策

政府与社会组织在合作供给公共图书馆服务过程中扮演着不同角色,承担着不同的责任,履行角色的情况和彼此之间的关系直接影响着图书馆的服务质量,决定着双方合作是否能够健康可持续发展。良好合作关系的形成是一个长期过程,应该从动机、制度和行为 3 个方面进行完善。

### 6.1　端正合作动机

合作动机是政府与社会组织确立合作关系的根本要素,决定着各自的行为以及行为的发展方向。要想达成真正意义上的合作伙伴关系,政府与社会组织首

先要端正合作的动机,同时双方必须在合作理念和思想上达成一致,彼此都尽可能地为优化合作关系提供有利的条件。从政府的角度来看,政府的重视程度直接影响着合作的质量。无论在契约型合作关系还是在志愿型合作关系中,政府都不能把社会组织视为自己的打工者,应该赋予其与政府部门平等的地位。政府将公共图书馆的日常运营管理工作交给社会组织负责,并不意味着政府职责的转移。作为服务的组织者和协调者,政府需要积极帮助社会组织解决遇到的困难,提供相应的支持。从社会组织的角度来看,社会组织可以在与政府合作供给图书馆服务过程中获取合理的利益,但不能唯利是图,偏离公共图书馆服务公益性、普遍性和均等性的内在要求。一方面,社会组织要加强道德建设,强化公共利益观念,所有服务都应该以保障公众的基本阅读权益、满足公众的现实需求为中心。另一方面,社会组织需要不断提升管理能力和服务能力,为公众提供优质的产品和服务,以提升自身的被认可度。动机是行为的出发点[19],只有在正确合作动机的驱使下,政府与社会组织在合作供给公共图书馆服务过程中才能形成平等、友好的伙伴关系。

### 6.2 完善合作制度

没有规矩不成方圆,良好的合作关系离不开健全的制度。制度可以引导和约束主体的行为,避免或减少破坏和谐关系行为的产生。在政府与社会组织合作供给公共图书馆服务的实践中,政府与社会组织在合作关系方面存在着一些问题,如地位不平等、信息不对称、对服务效果评定存在分歧等。尽管这些问题的产生存在主观上的原因,但很大程度上也是由于合作制度不完善造成的。由于我国在政府与社会组织合作供给公共图书馆服务领域缺少专门性的立法,因而制度建设重点应该放在规制方面:①健全问责制度。责任是制度的保障,对于契约型合作关系而言,在政府与社会组织签订的合同中,有关责任划分的条款一定要详细、明确,避免合作过程中相互推诿现象发生。②制定奖惩制度。在对一些政府与社会组织合作提供服务的公共图书馆调研时发现,政府将图书馆的服务交给社会组织负责,由于缺乏相应的奖惩制度,社会组织往往把其当作一项任务来做,造成服务缺乏动力。通过建立奖惩制度,激励和引导积极的行为,惩罚和约束消极的行为,恰恰可以有效缓解这个问题,达到改善双方关系的目的。③建立协商制度。政府与社会组织应该搭建沟通交流的平台,并将沟通的方式、频率以制度化的形式固定下来,对合作过程中出现的问题、图书馆建设和发展方向等进行交流。通过对话与协商来解决合作过程中遇到的困难和产生的矛盾也是改善政府与社会组织关系的有效途径。

### 6.3 规范合作行为

在政府与社会组织合作供给公共图书馆服务过程中,政府与社会组织各项行为是否规范,是政社合作关系能否持续良好发展的关键。政府与社会组织合作提供图书馆服务,旨在解决传统服务供给模式存在的供需不匹配、效率低、政府负担过重等问题。对于政府而言,既然选择与社会组织合作供给服务的方式,就要彻底改变公共图书馆应由政府统包统揽的传统思想,正确行使监督权力,严格规范监督行为,避免在社会组织运营图书馆的过程中对其进行过多的干预,让社会组织的潜能得到充分发挥。在合作过程中,社会组织作为公共图书馆服务的生产者,其行为是否规范影响着用户的满意度,而用户的满意与否直接影响着政府与社会组织的关系。因此,社会组织应该树立正确的价值取向,严格遵守职业道德,避免在合作中出现损害公共利益的投机行为,如套取服务经费、积极供给成本投入少且收益高的服务,消极供给公众需求大但收益小的服务等。合作行为的规范并不是一蹴而就的,同样需要观念的引导和制度的约束,也需要政府与社会组织在实践中以身作则、共同努力才能实现。

## 7 结语

在新的时代环境下,政社合作供给公共图书馆服务更加符合当前的国情,更有利于推动公共图书馆服务均等化目标的实现。在合作过程中,良好的合作关系是各项工作顺利开展的基本前提和关键所在。政府与社会组织建立良好的合作关系将有助于激发创新活力,增加公共图书馆事业发展的内在动力,拓宽公共图书馆服务的范围和深度,丰富公共图书馆服务的内容和形式,提高公共图书馆服务供给的质量和效率,推动公共图书馆服务向均等化、优质化方向发展。目前,政社合作供给公共图书馆服务在我国仍然处于起步阶段,如何优化和完善合作关系,对于合作过程中相关工作的开展具有重要的意义,在今后仍有待从理论层面开展进一步的研究,从实践层面进行更加深入的探索,找出有利于政社合作关系可持续发展的有效路径,不断推动公共图书馆管理体制改革和服务供给模式创新。

**参考文献:**

[1] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[EB/OL].

[2018-03-20]. http://www.gov.cn/jrzg/2013-11/15/content_2528179.htm.

[2] 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》(全文)[EB/OL]. [2018-03-20]. http://www.gov.cn/xinwen/2015-01/14/content_2804250.htm.

[3] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要[EB/OL]. [2018-03-21]. http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2016-07/08/content_1993756.htm.

[4] 中华人民共和国公共图书馆法[EB/OL]. [2018-03-21]. http://www.mcprc.gov.cn/whzx/bnsj/ggwhs/201801/t20180131_831090.htm.

[5] 苗美娟. 政府购买图书馆公共服务的实践探析[J]. 图书馆论坛,2016(7):60-66.

[6] 苏福,柯平. 公共图书馆服务社会化的探索与实践研究[J]. 图书馆论坛,2017(9):55-61.

[7] 郭华,葛琳琳,易斌. 社会组织参与政府购买图书馆服务研究[J]. 国家图书馆学刊,2018(1):40-47.

[8] 邓银花. 社会力量参与图书馆建设的缘由、模式和激励[J]. 图书馆杂志,2014(2):14-19.

[9] 李祝启,陆和建. 我国基层公共图书馆社会化管理实证研究——以安徽省芜湖市镜湖区图书馆社会化管理为例[J]. 图书情报工作,2015,59(1):73-77.

[10] 李姝娟. 英国政府购买图书馆公共服务的演进、特征及启示[J]. 图书馆建设,2016(11):84-88,101.

[11] 张宏涛. 美国政府购买图书馆公共服务制度研究[J]. 图书馆,2016(3):76-79,84.

[12] 缪建新. 张家港市社会力量参与公共图书馆服务的探索和实践[J]. 图书馆杂志,2015(11):23-25.

[13] 陈俊翘,张滢. 公共图书馆服务外包实证研究——以广州市南沙区图书馆外包个案为例[J]. 图书情报工作,2012(S1):87-92,120.

[14] 合肥社区图书室现状调查:有的红火 有的少人问津[EB/OL]. [2018-04-10]. http://www.ahwang.cn/hefei/20140416/1362876.shtml.

[15] 贾博. 新型农村合作医疗中的主体角色及其关系研究[D]. 武汉:武汉大学,2011.

[16] 徐珊珊. 区级公共图书馆总体外包评价体系构建研究[D]. 安徽:安徽大学,2015.

[17] 陆和建,姜丰伟,王蕾蕾. 我国基层公共图书馆管理与服务创新实证研究——以滨湖世纪社区图书馆社会化运作为例[J]. 图书馆,2016(8):104-107.

[18] 李杨,陆和建. 基于5W1H分析法的基层公共图书馆服务供给政社合作研究[J]. 图书情报工作,2017,61(24):24-31.

[19] 叶响裙. 政府购买服务中"政社合作"关系的构建[J]. 新视野,2014(3):29-33.

## Research on the Collaboration Relationship Between Government and Social Organizations in Public Libraries Service Supply

Li Yang
College of Information Science and Technology, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095

**Abstract:** [**Purpose/significance**] Under the background of government function transformation, the cooperation of government with social organizations in providing public libraries service is an effective measure for the reform of the public library management system. It is also an important development trend of public libraries. The study of the relationship between the government and the social organization can not only enrich the relevant theoretical results, but also provide a reference for the development of the collaboration between government and social organizations in public libraries service supply. [**Method/process**] Through the literature research, network survey and field research, this paper discusses the concept and characteristic of the collaboration relationship between government and social organizations in public libraries service supply, and deeply analyzes the role of different subjects, the causes, the types and the formation process of the collaboration relationship between government and social organizations in public libraries service supply. On this basis, it puts forward the countermeasures for sustainable development of the collaboration relationship between government and social organizations in public libraries service supply. [**Result/conclusion**] The establishment of good collaboration relationship needs to correct the collaborative motivations, improve the collaborative systems and standardize the collaborative behaviors.

**Keywords:** public libraries  service supply  collaboration between government and social organizations  collaboration relationship